

# Die Halbzeitbewertung der EU: Wie ist der Öko-Landbau betroffen?

*Matthias Stolze und Jörn Sanders*

*Forschungsinstitut für biologischen Landbau, Frick, Schweiz*

Im Juli dieses Jahres hat die EU-Kommission ihre Halbzeitbewertung (Mid-Term Review) der Agenda 2000 vorgelegt. In ihrer Grundaussage geht die Überprüfung der noch bis 2006 geltenden Berliner Beschlüsse zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) weit über das hinaus, was man von einer Zwischenbilanz erwarten würde. Die EU-Kommission versucht mit ihren Vorschlägen vielmehr noch in der laufenden Beschlussperiode, das heißt bereits ab 2004, mit einer neuen Reformetappe zu beginnen. Der Wunsch der Kommission, möglichst frühzeitig veränderte agrarpolitische Rahmenbedingungen zu etablieren, hängt eng mit den internationalen Herausforderungen zusammen, die sich der EU-Agrarpolitik in den nächsten Jahren stellen. So ist es für die EU notwendig im Hinblick auf die EU-Osterweiterung die Agrarpolitik so zu verändern, dass sie überhaupt in der Lage ist, die osteuropäische Landwirtschaft in die GAP zu integrieren. Ein weiterer Anpassungsbedarf der europäischen Agrarpolitik entsteht zudem durch die gegenwärtigen WTO-Agrarverhandlungen im Rahmen der Doha-Runde. Durch eine vorgezogene Reform erhofft sich die Kommission einen größeren Spielraum bei den noch bis 2005 andauernden Verhandlungen zu erlangen, um dadurch die Verhandlungsergebnisse besser umzusetzen zu können.

## **Neue Politikinstrumente für die bisherigen Ziele**

Im Kern stellt die Kommission mit ihren Vorschlägen drei Zielsetzungen in den Mittelpunkt ihrer künftigen Politik:

1. **Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit** der Landwirtschaft durch den Abbau von Preisstützungen. Mithilfe dieser Maßnahme sollen Marktsignale für die Akteure besser erkennbar sowie die europäische Landwirtschaft verstärkt auf den Weltmarkt ausgerichtet werden.
2. **Förderung einer marktorientierten, nachhaltigen Landwirtschaft** durch die Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion und die Einführung einer betriebsbezogenen Einkommenszahlungen auf der Basis historischer Referenzbeträge eingeführt werden. Diese betriebsbezogenen Direktzahlungen sehen die Einhaltung von Mindeststandards in den Bereichen Umwelt, Tierschutz und Lebensmittelqualität vor. Öffentliche Gelder für die Landwirtschaft sollen damit in Zukunft vermehrt Gegenleistungen der Landwirtschaft gegenüberstehen (Cross Compliance).

3. **Ausweitung der ländlichen Entwicklung** durch die Umschichtung von Budgetmitteln von der ersten in die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie die Einführung neuer Begleitmaßnahmen zur Förderung ländlicher Gebiete.

Diese Ziele der künftigen EU-Agrarpolitik sind nicht neu und stehen in Einklang mit denen der in Berlin beschlossenen Agenda 2000. Neu hingegen sind die veränderten politischen Instrumente, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen sowie das höhere Maß an Kohärenz zwischen den einzelnen Instrumenten. In Tabelle 1 und 2 werden die wichtigsten Änderungsvorschläge im Überblick dargestellt.

***Tabelle 1: Die allgemeinen Änderungsvorschläge im Überblick***

Entkoppelung von der Produktion	Einführung produktionsentkoppelter, betriebsbezogener Einkommens-Zahlungen, deren Höhe sich am Umfang bisheriger Direktzahlungen orientiert.
Cross-Compliance	Einführung verbindlicher Cross-Compliance Bestimmungen: Direktzahlungen werden an die Einhaltung gesetzlicher Mindeststandards in den Bereichen Umwelt, Tierschutz, Lebensmittelsicherheit geknüpft.
Ökologische Flächenstilllegung	Ausdehnung der bisher geltenden Flächenstilllegungsverpflichtung: Flächen müssen für einen Zeitraum von 10 Jahren gänzlich aus der Produktion genommen werden und können nicht mehr innerhalb der Fruchtfolge rotieren.
Dynamische Modulation	Kürzung aller Direktzahlungen in arithmetischen Schritten um 3% pro Jahr bis zu insgesamt 20%. Die eingesparten Beträgen werden in die zweite Säule der GAP umgeschichtet und stehen dort für Begleitmaßnahmen zur Verfügung. Betrieben wird ein Freibetrag von 5000 EUR für zwei Vollarbeitskräfte zugestanden. Mitgliedsstaaten können für jede weitere Arbeitskraft 3000 EUR aus der Modulation hinausnehmen. Die Beihilfen werden bei einer Höhe von 300000 EUR pro Betrieb gedeckelt.
Betriebsbezogene Audits	Einführung obligatorischer betriebsbezogener Audits für alle Haupterwerbsbetriebe
Begleitmaßnahmen	Die bisherigen Begleitmaßnahmen in der 2. Säule werden ergänzt durch weitere Maßnahmen in den Bereichen Lebensmittelqualität und Tierschutz. Die Beihilfeintensität für Agrarumweltprogramme wird auf 85% (Ziel-1 Gebiete) bzw. 60% (übrige Gebiete) angehoben.

**Tabelle 2: Übersicht über die produktspezifischen Änderungsvorschläge**

---

Getreide	Senkung des Interventionspreises um 5%
Roggen	Wegfall der Intervention
Hartweizen	Kürzung des Zuschlags auf 250 EUR/ha in den "traditionellen Anbaugebieten" sowie Wegfall des Zuschlags in den "üblichen Anbaugebieten". Einführung einer Qualitätsprämie von 15 EUR/t EU-weit
Ölsaaten	Keine weiteren Maßnahmen geplant
Eiweißpflanzen	Einführung eines spezifischen Zusatzbetrags von 55,57 EUR/ha
CO. Kredit	Einführung einer Zusatzzahlung von 45 EUR/ha für Energiepflanzen. Energiepflanzen können nicht mehr auf Flächenstilllegungsflächen produziert werden.
Milcherzeugnisse	Keine konkreten Änderungen vorgeschlagen
Rindfleisch	Keine weiteren Maßnahmen geplant

---

### **Bewertung der Reformvorschläge aus der Sicht des ökologischen Landbaus**

Wie sind nun diese Reformvorschläge der Midterm Review zu bewerten? Aus der Sicht des ökologischen Landbaus stellen sich folgende Fragen:

- a) Gibt es konkrete Vorschläge für den ökologischen Landbau?
- b) Wie wirken sich die Vorschläge sich auf Öko-Betriebe aus?
- c) Wie sind die Reformvorschläge generell vor dem Hintergrund der Ziele des ökologischen Landbaus einzustufen?

Frage a) ist einfach zu beantworten: Konkrete Vorschläge, die ausschließlich den ökologischen Landbau betreffen, enthält die Halbzeitbewertung nicht. Vielmehr gibt es näher zu konkretisierende Vorschläge als Begleitmaßnahmen im Bereich der Lebensmittelqualität, worin unter anderem auch der ökologische Landbau berücksichtigt wird:

- Landwirte sollen Anreize erhalten, um sich an von den Mitgliedstaaten oder der EU anerkannten Qualitätssicherungs- und Zertifizierungsregelungen zu beteiligen, in die auch die geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen sowie der ökologische Landbau einbezogen werden. Anreize werden denjenigen Landwirten gewährt, die sich bei ihrer Produktion auf freiwilliger Basis an die entsprechenden Auflagen halten. Die Beihilfe soll als pauschale Beihilfe betriebsbezogen für einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren gewährt werden.
- Erzeugervereinigungen sollen Zuschüsse zu Absatzförderungsmaßnahmen erhalten, die im Rahmen von durch die Mitgliedstaaten oder die EU anerkannten Qualitätssicherungs- und Zertifizierungsregelungen durchgeführt werden, zu denen auch die geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen sowie der ökologische Landbau gehören.

Diese Vorschläge bilden eine Fortsetzung der bisherigen Politik der Fördermöglichkeiten des ökologischen Landbaus, die neben den Flächenprämien auch die Unterstützung von

Erzeugerzusammenschlüssen und der Gewährung eines Kontrollkostenzuschusses vorsieht. Für eine detaillierte Bewertung dieser Begleitmaßnahmen wäre aber eine deutliche Konkretisierung der Vorschläge erforderlich.

Die Beantwortung der Fragen b) und c) erfordert eine etwas differenzierte Betrachtung, denn alle weiteren Vorschläge der Halbzeitbewertung betreffen die Landwirtschaft insgesamt. Die wichtigsten Kommissionsvorschläge werden deshalb im folgenden aus der Sicht des ökologischen Landbaus betrachtet:

### **Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion und Einführung einer betriebsbezogenen Einkommenszahlung**

Der wichtigste und weitreichendste Vorschlag der EU ist die Direktzahlungen von der Produktion zu entkoppeln indem eine betriebsbezogene Einkommenszahlung auf der Basis historischer Prämienzahlungen eingeführt werden soll. Diese betriebsbezogene Einkommenszahlung ist dabei aber obligatorisch an die Einhaltung von Mindeststandards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Wohlergehen der Tiere und Tierschutz gebunden (Cross-compliance).

Das bedeutet, dass sich anhand früherer Flächen- und Tierprämien für jeden Betrieb eine individuelle Betriebsprämie errechnet. Durch die Umrechnung dieser Betriebsprämie auf die Fläche ergeben sich dann Zahlungsrechte für Flächen, die zwischen Betrieben transferiert werden können, z.B. bei Verpachtungen. Die Vorteile dieses Kommissionsvorschlages liegen zum einen darin, dass die Maßnahme WTO-kompatibel ist, und zum anderen darin, dass Fehllenkungen durch Produktionsanreize aufgehoben werden. Die Produktion soll sich somit nicht mehr an dem Aspekt der Prämienoptimierung, sondern am Markt orientieren. Vor diesem Hintergrund ist der Ansatz der Kommission grundsätzlich positiv zu bewerten.

Problematisch dagegen ist die Art und Weise, in der sich die Betriebsprämie errechnet. Denn jeder Betrieb erhält umgerechnet auf die Fläche eine unterschiedlich hohe Einkommenszahlung. Dies ist nicht durch den Standort oder durch unterschiedliche Leistungen begründet, sondern dadurch, dass Betriebe mit einem hohen Anteil bisher nicht prämienberechtigter Kulturen (Kartoffeln, Feldgemüse, Ackerfutter) geringere Einkommenszahlungen erhalten als beispielsweise Betriebe, die bereits in der Vergangenheit einen hohen Anteil prämienberechtigter Verfahren in der Pflanzen- und Tierproduktion aufwiesen. Dies kommt einem Einfrieren des Prämienniveaus gleich. Damit werden zwar Produktionsanreize aufgehoben, Fehllenkungen, wie z.B. durch die Silomaisprämie verursacht, werden aber nicht rückgängig gemacht. Laut Agrarbericht 2002 der Bundesregierung erhalten Öko-Betriebe mit 358 DM/ha rund 6% weniger an Flächenzahlungen, Tierprämien und Prämien für die Flächenstilllegung als die konventionelle Vergleichsgruppe. Das liegt an den höheren Anteilen nicht prämienberechtigter Kulturen (Kartoffeln, Ackerfutter) und einem deutlich geringeren Anteil an Silomais. Tendenziell würde daraus eine geringere Betriebsprämie für Öko-Betriebe resultieren, wobei betriebliche Unterschiede höher einzustufen sind als Unterschiede zwischen konventionellen und ökologischen Betrieben. Völlig unklar ist, wie die unterschiedliche Prämienhöhe bei der Übertragung

zwischen Betrieben geregelt wird und sich somit auf die Einkommenssituation von Pächter und Verpächter auswirken wird. Da der Pachtanteil der Betriebe kontinuierlich zunimmt, ist dies ein nicht zu unterschätzender Faktor für die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit.

### **Dynamische Modulation**

Der Vorschlag der dynamischen Modulation steht in engem Zusammenhang mit dem Ziel der Kommission, Finanzmittel aus der 1. Säule (Marktstützung, Ausgleichsprämien) in die 2. Säule zu transferieren. In der 2. Säule sind die Förderungsmöglichkeiten zur ländlichen Entwicklung und die Agrarumweltprogramme angesiedelt. Mit dieser Mittelumschichtung erhöht sich die Bedeutung der Agrarumweltprogramme und der Programme zur ländlichen Entwicklung, die bisher nur rund 10% des gesamten EU-Agrarhaushaltes ausmachen. Eine unmittelbare Verbesserung der Förderung des ökologischen Landbaus ist durch die Stärkung der 2. Säule nicht verbunden. Jedoch könnte der ökologische Landbau insgesamt aufgrund seiner positiven Umweltwirkungen von einer höheren Bedeutung des Umweltbereiches in der Agrarpolitik profitieren. Außerdem wären erweiterte Programme für den ländlichen Raum eine Chance, die Entwicklung des nachgelagerten Bereich im Öko-Sektor positiv zu beeinflussen.

Die Ausgestaltung der Freibeträge und der Förderhöchstgrenze wirkt sich auf Öko-Betriebe unwesentlich anders aus als auf konventionelle Betriebe. Aufgrund des ca. 20% höheren Arbeitskraftbedarfs im ökologischen Landbau steht zu erwarten, dass durch Koppelung der Freibeträge an Jahresarbeitseinheiten relativ mehr Öko-Betrieben nicht von der Modulationsregelung betroffen werden, und demnach von der Prämienkürzung ausgenommen sind. Dem steht aber gegenüber, dass ökologische Betriebe durchschnittlich größer sind als konventionelle. Beschäftigungseffekte sind aufgrund der geringen Höhe der Freibeträge nicht zu erwarten. In Abhängigkeit von der betriebsindividuellen Prämienhöhe und AK-Ausstattung liegt die Ausschöpfungsgrenze des Freibetrags zwischen 15 – 30 ha LF. Die Förderobergrenze von insgesamt 300.000 Euro pro Betrieb wird ab einer Betriebsgröße von rund 1000 ha relevant. Betriebe in dieser Größenordnung gibt es auch im ökologischen Landbau, weshalb auch Öko-Betriebe von der Förderobergrenze betroffen sein werden. Insgesamt ist die Einführung einer Förderobergrenze kritisch zu bewerten. So können Großbetriebe beispielsweise durch eine rechtliche Teilung des Betriebes oder durch Flächenübertragung an kleinere Betriebe die Kappungsgrenze umgehen. Die Einführung der Förderobergrenze wird deshalb weder Einsparungs- noch Umverteilungseffekte ermöglichen.

### **Cross-Compliance**

Zukünftig wird es der Agrarsektor immer schwerer haben, Einkommenszahlungen vor der Gesellschaft zu rechtfertigen. Nicht zuletzt auch deshalb, weil die Agrarskandale der letzten Jahre aufgezeigt haben, dass die Landwirtschaft die in sie gesetzten Erwartung hinsichtlich Lebensmittelsicherheit nicht immer ausreichend erfüllen kann. Es ist daher folgerichtig, Mindestanforderungen als Voraussetzung für die Prämienzahlung einzuführen. Unklar ist jedoch, wie

die Cross-Compliance-Bestimmungen am effizientesten umgesetzt werden können, ohne dass es zu einem bürokratischen Overkill kommt. Des Weiteren geht die Kommission bisher nicht näher auf das angestrebte Niveau für das Cross-Compliance ein. Werden Standards auf dem Niveau bestehender gesetzlicher Regelungen definiert, so führt das Cross-Compliance a) nicht zu Verbesserungen bei der Lebensmittelsicherheit sowie im Umwelt- und Tierschutz und wäre es b) absurd, die Einhaltung von Gesetzen über eine Prämienberechtigung zu belohnen.

Um Verbesserungen für die Lebensmittelsicherheit und den Umwelt- und Tierschutz zu erzielen, müsste das Niveau über den gesetzlichen Vorgaben angesiedelt werden. Dies wiederum führt zu höheren Kosten in der Landwirtschaft und Administration, woraus letztendlich Wettbewerbsnachteile gegenüber Ländern mit geringeren Standards resultieren.

Ungeachtet der Frage, über welche Maßnahmen sich Verbesserungen hinsichtlich der Lebensmittelsicherheit und des Umwelt- und Tierschutzes am effizientesten erreichen lassen, ist es im Grundsatz berechtigt, dass Einkommenstransfers in der Landwirtschaft nicht zum Nulltarif zu haben sind. Die Diskussion über die daraus resultierenden höheren Kosten für die Landwirte sollte erweitert werden um die Frage, ob ein höherer Standard in der europäischen Landwirtschaft nicht auch eine Chance sein kann, eine höhere Akzeptanz und Wertschätzung beim Verbraucher zu erlangen.

Für den ökologischen Landbau ist zu bedenken, dass sich abhängig von der Qualität der Mindeststandards konventionelle und ökologische Landwirtschaft weiter annähern. Daraus können sich Abgrenzungsprobleme im Marketingbereich ergeben. Umgekehrt verringert sich aber auch die Eintrittschwelle für Betriebe zur Umstellung auf ökologischen Landbau.

### **Ökologische Flächenstilllegung**

Unter dem Aspekt der Prämienoptimierung der Fruchtfolge ist die Umwandlung der Rotationsbrache in eine 10jährige ökologische Flächenstilllegung für ökologisch wirtschaftende Betriebe negativ einzustufen, konnte doch bisher die Flächenstilllegung vor allem bei ökologischen Marktfruchtbetrieben prämiengefördert zum Aufbau von Bodenfruchtbarkeit durch Kleegrasanbau genutzt werden. Außerdem erlaubte die EU in den vergangenen Jahren den Öko-Betrieben die Nutzung von Leguminosen auf Stilllegungsflächen. Dieses Privileg würde durch eine längerfristige Flächenstilllegung wegfallen.

Positiv zu bewerten ist aber der ökologische Nutzen, der aus der längerfristigen Stilllegung von Flächen resultieren würde. Interessant für den ökologischen Landbau ist dabei die Tatsache, dass Öko-Betriebe ihre ökologische Performance durch die Ausweisung von „ökologischen Ausgleichsflächen“ in stärkerem Ausmaß verbessern können als konventionelle Betriebe (Pfiffner und Luka 2003).

### **Fazit**

Mit den Vorschlägen zur Halbzeitbewertung schlägt die Kommission eine grundsätzlich richtige Richtung ein, denn Fehllenkungen durch Produktionsanreize sollen zukünftig vermieden, Marktstützungsmaßnahmen zurückgefahren werden und die Bedeutung der Agrarumweltmaßnahmen

und Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung wird zunehmen. Im Detail zeigen die Vorschläge aber Schwächen. Insbesondere bei der Modulation fällt auf, dass durch die Vermischung von arbeitsmarktpolitischen, verteilungspolitischen und umweltpolitischen Zielen innerhalb einer Maßnahme keines der Ziele optimal erreicht werden kann (Isermeyer 2002). Zu bedenken ist darüber hinaus, dass die Diskussion um vorgezogene Reformen die Planungssicherheit für die Landwirtschaft beeinträchtigt. Da dadurch Investitionen zur Strukturanpassung unterbleiben, verschlechtert sich die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft.

Der ökologische Landbau könnte tendenziell von einer höheren Bedeutung der Agrarumweltmaßnahmen und von einem höheren Niveau in den Bereichen Tier- und Umweltschutz sowie Lebensmittelsicherheit profitieren. Spezielle Maßnahmen für den ökologischen Landbau sind aber nicht vorgesehen. Damit bleibt festzustellen, dass der ökologische Landbau nicht integrierter Bestandteil der Halbzeitbewertung ist.

Die Aktivitäten der Generaldirektion Landwirtschaft lassen aber auf eine bessere Integration des ökologischen Landbau in das Politikportefolio der Europäischen Kommission hoffen. Seit rund einem halben Jahr arbeitet eine internationale Expertenkommission unter Beteiligung der IFOAM an einem Entwurf zu einem Europäischen Aktionsplan für den ökologischen Landbau. Das Ziel des Aktionsplanes ist, den ökologischen Landbau durch gezielte Maßnahmen zu stärken. Dazu berücksichtigt die derzeitige Fassung des Aktionsplanes elf Bereiche, unter anderem zu Fragen der Vermarktung, des internationalen Handels, Richtlinien und Kontrolle, Forschung, Ausbildung und Verbesserung der Maßnahmen zur Unterstützung des ökologischen Landbaus in der Gemeinsamen Agrarpolitik. Noch im Dezember 2002 soll ein erster Entwurf auf der EU-Ministerratskonferenz vorgestellt und diskutiert werden.

**Literatur:**

Isermeyer, F. 2002: Grundlegende Reform des Prämiensystems? Stellungnahme zur Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik und Entwicklung eines Alternativvorschlags. Arbeitsbericht 03/2002, Braunschweig.

Pfiffner, L. und Luka, H. 2003 (in press): Effects of low-input farming systems on carabids and epigeal spiders – a paired farm approach. Basic and applied ecology.